Deutscher Bundestag **Drucksache 19/6892**

19. Wahlperiode 20.12.2018

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Zusammenfassung		3
1	**Worüber wir reden: Lebensmittel auf dem Prüfstand**	5
1.1	Aktuelle Situation in Deutschland	6
1.2	Fokus auf Fertigprodukte	6
1.3.	Gemeinsam mit den Beteiligten	7
2	**Wo wir stehen: Ausgangspunkte und Rahmen**	8
2.1	Politischer und rechtlicher Rahmen	9
2.2	Bestehende Ansätze und Vorbilder	9
2.3	Ganzheitlich und wissenschaftsbasiert	10
3	**Wie wir es angehen: Unsere Leitlinien**	12
3.1	Gemeinsam	13
3.2	Zielbewusst	13
3.3	Lösungsorientiert	13
3.4	Messbar	14
3.5	Transparent	15
4	**Worauf wir fokussieren: Unsere Handlungsfelder**	16
4.1.	Kinder und Jugendliche	17
4.2.	Zucker reduzieren	18
4.3.	Fette reduzieren	20
4.4.	Salz reduzieren	21

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 19. Dezember 2018.

Seite

4.5. Forschung und Innovation 22

4.6. Aufklärung und Ernährungskompetenz 24

5 Volle Kraft voraus: Jetzt folgt die Umsetzung 25

5.1 Energiezufuhr senken und Nährstoffversorgung im Blick behalten 26

5.2 Transparente Prozessbegleitung durch digitale Plattform und Begleitgremium 26

Abkürzungsverzeichnis 27

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zusammenfassung

Die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten verfolgt die übergeordneten Ziele, eine gesunde Lebensweise zu fördern, den Anteil der Übergewichtigen und Adipösen in der Bevölkerung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, zu senken und die Häufigkeit von Krankheiten, die durch Ernährung mitbedingt werden, zu verringern.

Die Strategie baut auf dem wissenschaftlichen Grundkonsens auf, dass die Entstehung von nichtübertragbaren Krankheiten wie etwa Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder Diabetes mellitus Typ 2 multikausal bedingt ist und dass ein übermäßiger Konsum von Zucker, bestimmter Fette und Salz das Risiko für nichtübertragbare Krankheiten erhöhen kann. Gleichzeitig berücksichtigt die Strategie, dass der Konsum von Zucker, Fetten und Salz in Deutschland trotz umfangreicher Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen und bereits erreichter Fortschritte über den wissenschaftlichen Empfehlungen liegt. Ziel sollte eine ausgewogene Energiezufuhr und Nährstoffversorgung der Bevölkerung sein.

Mit der Strategie setzt die Bundesregierung ein zentrales Vorhaben des Koalitionsvertrages um und folgt europäischen und internationalen Empfehlungen. Der gewählte Weg ist europaweit einzigartig. Drei Kernelemente machen den deutschen Ansatz stark:

→ **Gemeinsam:** Die Strategie baut auf der Überzeugung auf, dass eine nachhaltige Veränderung des Ernährungsverhaltens nur das Ergebnis einer gemeinsamen Anstrengung sein kann, d. h. einer Zusammenarbeit von Beteiligten der Bundesregierung, der Bundesländer sowie von Verbänden aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft.

→ **Fokussiert:** Die Strategie verfolgt eine klare Schwerpunktsetzung. Die Konzentration auf den Bereich der Fertigprodukte, die Teil eines modernen Lebensstils geworden sind und nicht selten einen hohen Gehalt an Zucker, Fetten und Salz aufweisen, adressiert eine Schlüsselstelle, um die Ernährung im Alltag nachhaltig zu verbessern. Die Definition von klar umrissenen Handlungsfeldern ermöglicht eine zielgerichtete Steuerung.

→ **Innovativ:** Die Strategie schafft und stärkt Bedingungen für neue, innovative Ansätze in der Lebensmittelproduktion, um die Reduktionsziele zu erreichen. Damit wird nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelwirtschaft insgesamt gefördert. Von der Innovationsförderung sollen insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen sowie das Lebensmittelhandwerk profitieren.

Basis der Strategie bildet ein intensiver Dialogprozess, der in die Unterzeichnung einer Grundsatzvereinbarung zwischen Politik und Lebensmittelwirtschaft mündete. Darin erkennt die Lebensmittelwirtschaft erstmals an, Teil einer Lösung zur Erreichung einer ausgewogenen Energiebilanz und Verbesserung der Nährstoffversorgung der Bevölkerung zu sein und verpflichtet sich freiwillig dazu, messbare Beiträge zur Förderung einer gesünderen Ernährung in Deutschland zu leisten. Erfolgen sollen diese Beiträge primär auf dem Weg der freiwilligen Selbstverpflichtung in sechs klar umrissenen Handlungsfeldern, die gemeinsam dem Ziel dienen,

→ die Energiezufuhr der Bevölkerung durch eine Reduktion des Zuckergehaltes und/oder des Fettgehaltes und/oder der Portionsgröße von Lebensmitteln zu senken, dabei jedoch die Nährstoffversorgung der Bevölkerung im Blick zu behalten und

→ die Aufnahme von Salz und industriellen trans-Fettsäuren in der Bevölkerung weiter zu reduzieren.

Die Verbände der Lebensmittelwirtschaft werden die Grundsatzvereinbarung bis Anfang 2019 durch die Abstimmung detaillierter Prozess- und Zielvereinbarungen mit ihren Mitgliedsunternehmen konkretisieren und dieses transparent machen. In Abhängigkeit der Produkte und Produktkategorien können Reformulierungen, also Rezepturänderungen, zielführend sein. Aber auch weitere Maßnahmen kommen in Betracht, beispielsweise Innovationen bei der Herstellungstechnologie.

Der Strategieprozess wird durch ein umfangreiches, wissenschaftliches Monitoring begleitet. Dieses wird beginnend im Jahr 2019 einerseits auf Produktebene darüber Auskunft geben, in welchem Umfang sich die Zucker-, Fett- und Salzanteile sowie der Energiegehalt in Fertigprodukten verändern. Andererseits nimmt das Monitoring in den Blick, inwiefern die Strategie Auswirkungen zeigt auf das Ernährungsverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher. Das Ernährungsverhalten kann neben zahlreichen anderen Faktoren den Gesundheitszustand der Bevölkerung mittelbar mit beeinflussen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die dritte starke Säule der Strategie – neben Reformulierung und Monitoring – umfasst den Bereich der Aufklärung und Weiterbildung. Zucker-, fett- und salzreduzierte Produkte können nur dann einen positiven Effekt auf das Ernährungsverhalten der Bevölkerung entfalten, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher sie zu einem Bestandteil einer insgesamt ausgewogenen Ernährung machen. Die Strategie setzt daher starke Impulse, um sowohl auf Produzenten- als auch auf Verbraucherseite das Bewusstsein für gesunde Ernährung zu schärfen. Ganz besonders im Fokus stehen dabei Kinder und Jugendliche, die zu den besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen gehören.

Die Umsetzung der Strategie wird ab Anfang 2019 beginnen. Auf Basis der bis dahin zu konkretisierenden Prozess- und Zielvereinbarungen starten Bundesregierung und Lebensmittelwirtschaft gemeinsam mit der Umsetzung. Bei fehlender Bereitschaft zur prozess- und zielbezogenen Zusammenarbeit wären unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen regulatorische Maßnahmen zu prüfen. Ein Begleitgremium, das mindestens einmal jährlich tagt, sorgt dafür, dass der Fokus nicht verloren geht. Das engmaschige Monitoring gibt die Möglichkeit zur Nachsteuerung. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) wird bis zum Jahr 2020 einen Bericht erstellen. Transparenz wird durch eine digitale Plattform sichergestellt. Bis zum Jahr 2025 sollen die Ziele der Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten erreicht werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1

Worüber wir reden: Lebensmittel auf dem Prüfstand

Die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten will dort ansetzen, wo die größten Wirkungen erzielbar sind. Sie berücksichtigt die sich wandelnden Ernährungsgewohnheiten und Verbraucherprä- ferenzen und fokussiert daher auf Fertigprodukte, die Teil eines modernen Lebensstils geworden sind und nicht selten einen hohen Gehalt an Zucker, Fetten und Salz aufweisen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die weltweit steigende Häufigkeit nichtübertragbarer Krankheiten, wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder Diabetes mellitus Typ 2, wirkt sich auf die Lebensqualität der Betroffenen und auf die Sozial- und Gesundheitskosten aus. Hauptrisikofaktoren für diese Krankheiten sind laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) unausgewogene Ernährung und mangelnde Bewegung, Rauchen und übermäßiger Alkoholkonsum.

Insbesondere Bewegungsmangel und einseitige, kalorienreiche Ernährung kann das Risiko für Übergewicht und Adipositas (Fettleibigkeit) erhöhen und wiederum die Entstehung von nichtübertragbaren Krankheiten begünstigen.

Im Vergleich zu den von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) empfohlenen Werten ist der Verzehr von Zucker, Fetten und Salz in Deutschland zu hoch.

Es gibt einen wissenschaftlichen Konsens, dass die Reduktion von Zucker, bestimmten Fetten und Salz sowie der Gesamtkalorien eine gesündere Ernährungsweise fördern und damit auch das Risiko für die Entstehung und das Fortschreiten von nichtübertragbaren Krankheiten senken kann. Die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten der Bundesregierung soll dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

Eine Rezepturveränderung, die sogenannte Reformulierung, von verarbeiteten Lebensmitteln, mit dem Ziel,den Zucker, Fett- und Salzkonsum zu reduzieren und somit eine gesündere Ernährungsweise zu fördern, darf allerdings kein Selbstzweck sein. Vielmehr muss die Reformulierung aus ernährungsphysiologischer Sicht sinnvoll und technologisch machbar sein und auf eine hohe Akzeptanz bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern treffen. Die Reduktion von Zucker und Fetten im Sinne einer Produktverbesserung sollte möglichst auch mit einer Reduktion der Energiedichte einhergehen und darf nicht dazu führen, dass im Produkt zum Beispiel Zucker durch höherkalorisches Fett substituiert wird.

Die Strategie wird innerhalb der nächsten Jahre im Zuge eines transparenten Prozesses, der ein begleitendes Monitoring umfasst, umgesetzt. Daneben gibt es noch weitere Bausteine im verhaltens- und verhältnispräventiven Bereich. Insgesamt geht es darum, das multikausale Problem von Übergewicht und Adipositas mit gezielten Maßnahmen und einem ganzheitlichen Ansatz in den Griff zu bekommen. Die damit verbundenen Maßnahmen werden von den betroffenen Ressorts eigenverantwortlich nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Ansätze im Rahmen ihres jeweiligen Einzeletats sowie im Rahmen der Zuständigkeiten des Bundes finanziert.

1.1 Aktuelle Situation in Deutschland

Nach repräsentativen Daten des Robert Koch-Instituts (RKI) von 2014/15 sind 46,7 Prozent der Frauen und 61,6 Prozent der Männer in Deutschland übergewichtig. Fast ein Fünftel der Erwachsenen in Deutschland ist sogar adipös. Häufig haben Übergewicht und Adipositas ihre Wurzeln bereits im Kindesalter. Die Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS) kommt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2017 15,4 Prozent der 3- bis 17-jährigen Kinder übergewichtig waren, etwa ein Drittel davon adipös.

Übergreifendes Ziel der Strategie ist es, im Bereich der Fertigprodukte die gesunde Wahl zur leichten Wahl zu machen, ernährungsmitbedingte Krankheiten zu verringern sowie einen Beitrag zur Reduzierung von Übergewicht und Adipositas zu leisten. Bei der Bekämpfung von Übergewicht und Adipositas müssen alle relevanten Politikbereiche Hand in Hand arbeiten, da der Einfluss auf die Gewichtsentwicklung vielfältig ist.

1.2 Fokus auf Fertigprodukte

Im Sinne der Strategie sind Fertigprodukte verarbeitete Produkte, die aus einem oder mehreren Lebensmitteln bestehen und denen mindestens Zucker und/oder Fette und/oder Salz zugesetzt sind. Sie sind Teil eines modernen Lebensstils und weisen nicht selten hohe Gehalte an Zucker, Fetten und Salz auf. Diese verarbeiteten Lebensmittel können einen hohen Anteil der täglichen Ernährung ausmachen; einzelne Studien sprechen von bis zu 50 Prozent. Die Strategiemaßnahmen werden einen Beitrag leisten, die Zucker-, Fett- und Salzzufuhr in Deutschland zu verringern. Voraussetzung muss jedoch sein, dass weder die Haltbarkeit noch die Qualität der Lebensmittel negativ beeinträchtigt werden. Auch traditionelle Produkte und die Vielfalt des Angebots müssen erhalten bleiben.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.3 Gemeinsam mit allen Beteiligten

Staat, Wirtschaft, Wissenschaft oder die Verbraucherinnen und Verbraucher alleine werden im Hinblick auf Reduktionsstrategien nicht erfolgreich sein. Daher baut die Strategie auf dem Grundverständnis auf, dass es einer gemeinsamen Anstrengung bedarf, um die gesteckten Ziele zu erreichen.

Bundesernährungsministerin Julia Klöckner ist deshalb konsequent in mehreren Runden Tischen mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung sowie von Verbänden aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft das Thema angegangen. Flankierend erarbeiteten Arbeitsgruppen Lösungsansätze zu den Themen Monitoring, Transparenz, Energiebilanz, speziell an Kinder gerichtete Lebensmittel, Zuckerreduktion in zuckergesüßten Erfrischungsgetränken, Lebensmittelhandwerk und Ausbildung, Abbau von Salzspitzen sowie Technologie und Innovation. Durch diesen intensiven Dialogprozess konnte eine gemeinsame Basis gefunden werden, um 2019 den Umsetzungsprozess der Strategie zu starten.

Diese gemeinsame Basis wurde als wichtiges, erreichtes Zwischenziel in einer Grundsatzvereinbarung beschrieben, die das BMEL mit den beteiligten Verbänden des Lebensmittelhandels, der Lebensmittelwirtschaft und des Lebensmittelhandwerks am 26. September 2018 unterzeichnet hat. Diese haben sich darin bereit erklärt, Maßnahmen und Ziele zur Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in Fertigprodukten festzulegen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung brauchen wir die Bereitschaft aller gesellschaftlichen Kräfte. Zudem braucht es auf gesicherter wissenschaftlicher Basis eine Kombination aus individuellen produktgruppen- bzw. branchenbezogenen Prozess- und Zielvereinbarungen mit den Wirtschaftsverbänden, rechtliche Regelungen, Maßnahmen der Verbraucheraufklärung, Forschungsanstrengungen sowie Innovationen.

DIE GRUNDSATZVEREINBARUNG

Am 26. September 2018 haben die teilnehmenden Wirtschaftsverbände des dritten Runden Tisches und Bundesernährungsministerin Julia Klöckner eine Grundsatzvereinbarung unterschrieben. Mit ihrer Unterschrift haben diese Wirtschaftsverbände eine klare Zusage gemacht, die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie zu unterstützen und einen Beitrag zu leisten. Die Lebensmittelwirtschaft erkennt erstmals an, Teil einer Lösung zur Erreichung einer ausgewogenen Energiebilanz und einer Verbesserung der Nährstoffversorgung der Bevölkerung zu sein. Der Fokus soll auf die Entwicklung von Maßnahmen gelegt werden, die die Energiezufuhr der Bevölkerung durch eine Reduktion des Gehaltes an Zucker und/oder Fetten und/oder durch eine Verringerung der Portionsgrößen vermindern. Dabei soll ganz besonders die Nährstoffversorgung der Bevölkerung im Blick behalten werden (Fokusziel 1). Auch die Aufnahme von Salz und von industriellen trans-Fettsäuren in der Bevölkerung soll weiter reduziert werden (Fokusziel 2).

DER PROZESS DER REDUKTIONS- UND INNOVATIONSSTRATEGIE

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2

Wo wir stehen: Ausgangspunkte und Rahmen

Die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie wählt einen EU-weit einzigartigen Weg. Einzigartig, weil Zucker, Fette und Salz in einer gemeinsamen Strategie angegangen werden und weil dabei der Erfolg durch einen komplexen Maßnahmenmix erreicht werden soll. Neben Forschung, Innovation, Verbraucheraufklärung sowie ausgewählten regulatorischen Maßnahmen liegt der Schwerpunkt dabei auf freiwilligen, aber einem engen Monitoring unterliegenden Maßnahmen der Wirtschaft. Die erfolgreich umgesetzte, gemeinsame Initiative von BMEL und Wirtschaft zur Minimierung von industriellen trans-Fettsäuren, die ebenfalls auf freiwilliger Selbstverpflichtung beruht, zeigt, dass dieser Weg zum Erfolg führt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.1 Politischer und rechtlicher Rahmen

Bereits seit zehn Jahren existieren auf EU-Ebene Rahmenkonzepte mit Handlungsempfehlungen, an denen sich die Mitgliedstaaten bei der Implementierung von Reduktionsstrategien orientieren können. Die Europäische Kommission veröffentlichte 2008 zunächst das von der „High Level Group on Nutrition and Physical Activity“ (HLG) erarbeitete „EU Framework for Salt Reduction“. Anschließend regte die HLG an, den Fokus auf Zucker und Fette zu erweitern und entsprechende Rahmenkonzepte zu diskutieren. In Folge wurde 2011 das „EU Framework for National Initiatives on Selected Nutrients“ verabschiedet, 2012 folgten dann die Rahmenkonzepte für gesättigte Fettsäuren sowie 2015 jene für Zucker.

Die Mitgliedstaaten wurden 2016 vom EU-Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) aufgefordert, einen nationalen Plan zur Reformulierung von Lebensmitteln zu erarbeiten bzw. das Thema in bereits bestehende Pläne zu integrieren.

In den gemeinsam von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten erarbeiteten Rahmenkonzepten wird bei der Formulierung von Reduktionszielen betont, dass die Reduktionsmaßnahmen nicht mit einem einfachen Austausch der Inhaltsstoffe einhergehen dürfen. Gleichzeitig soll der Energiegehalt der reformulierten Produkte reduziert werden oder maximal gleich bleiben.

Innerhalb der EU setzen die Mitgliedstaaten zur Erreichung der Reduktionsziele auf unterschiedliche Methoden. Dazu zählen Gesetze, von der Regierung initiierte Übereinkünfte und freiwillige Selbstverpflichtungen der Lebensmittelhersteller.

Die hier vorgestellte Strategie stellt in der aktuellen Legislaturperiode ein Kernvorhaben der Ernährungspolitik der Bundesregierung dar. Im Februar 2018 wurde im Koalitionsvertrag festgelegt, noch im selben Jahr gemeinsam mit den Beteiligten ein Konzept zu erarbeiten und dies mit wissenschaftlich fundierten, verbindlichen Zielmarken und einem konkreten Zeitplan zu versehen. Zudem sollten die Belange des Handwerkes im Blick behalten werden.

Die Bundesregierung verfolgt mit der Strategie, die produkt- bzw. branchenbezogene Prozess- und Zielvereinbarungen beinhaltet, primär den Weg der freiwilligen Selbstverpflichtung der Wirtschaft. Die Umsetzung wird durch ein regelmäßiges transparentes Monitoring begleitet, das auch die Möglichkeit der Nachsteuerung gibt. Bei fehlender Bereitschaft zur prozess- und zielbezogenen Zusammenarbeit wären unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen regulatorische Maßnahmen zu prüfen. Darüber hinaus legt die Bundesregierung einen besonderen Fokus auf Forschung, Innovation und Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungskompetenz durch Verbraucheraufklärung. Auf Basis des genannten Monitorings und dessen Bewertung durch das Begleitgremium wird das BMEL spätestens 2020 einen Bericht erstellen und vorlegen.

2.2 Bestehende Ansätze und Vorbilder

Die Lebensmittelwirtschaft bietet mit ihrer großen Vielfalt an Produkten bereits zahlreiche Beispiele für erfolgreiche Reduktionsmaßnahmen. Viele Großkonzerne, Handelsketten sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind in den vergangenen Jahren aktiv geworden und haben bereits die Rezepturen einiger ihrer Produkte im Sinne der Reduktionsziele freiwillig geändert und weitere Reduktionen angekündigt. Manche Maßnahmen wurden öffentlich gemacht, andere erfolgten ohne begleitende Kommunikation als sogenannte „stille Reformulierung“. Besonders Unternehmen des Lebensmittelhandwerks und sogenannte Start-ups haben innovative Produkte mit weniger Zucker, Fetten und Salz auf den Markt gebracht, die sich an Konsumenten richten, die besonderen Wert auf eine gesunde Ernährung legen.

Die bislang erfolgten Initiativen und Reduktionsmaßnahmen der Lebensmittelwirtschaft werden vom BMEL als Schritt in die richtige Richtung anerkannt und finden bei der Festlegung der Reduktionsziele im Rahmen der Strategie Berücksichtigung.

Die Strategie verfolgt primär den Weg der freiwilligen Selbstverpflichtung. Wie erfolgreich ein solcher Weg sein kann, zeigt die Vereinbarung über die Minimierung von industriellen trans-Fettsäuren, also trans-Fettsäuren, die nicht natürlicherweise in tierischen Fetten vorkommen. Heute gilt die durchschnittliche Aufnahmemenge von trans-Fettsäuren in der Bevölkerung als gesundheitlich unbedenklich. Aktuell liegt die mittlere Zufuhr nach Angaben des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) bei 0,66 Prozent der Nahrungsenergie und damit klar im empfohlenen Bereich von weniger als ein Prozent.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Basis der Initiative bildeten eine Rahmenleitlinie und sieben Produktleitlinien, die unter enger Einbindung des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL) und seiner Mitglieder sowie mit wissenschaftlicher Unterstützung des Max Rubner-Instituts (MRI) entwickelt wurden. Die darin definierten Ziele sollten die Hersteller für die Problematik sensibilisieren und Hilfestellung bei der Umstellung auf trans-Fettsäurenarme Produkte geben. Die Verbände wurden verpflichtet, über getroffene Minimierungsmaßnahmen regelmäßig zu berichten. Im Rahmen der Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz soll der Prozess zur Minimierung von industriellen trans-Fettsäuren fortgesetzt werden. Er findet sich als Fokusziel 2 in der Grundsatzvereinbarung wieder.

2.3 Ganzheitlich und wissenschaftsbasiert

Zu einem gesundheitsförderlichen Lebensstil gehört auch ein ganzheitlicher ernährungsbezogener Ansatz. Dies wird mit dem Nationalen Aktionsplan „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“ verfolgt, in dem neben dem Ernährungsverhalten gleichermaßen das Bewegungsverhalten eine wichtige Rolle spielt.

Die Strategie ist ein wichtiger Baustein eines ganzheitlichen Konzeptes und trägt mit dazu bei, eine gesunde Ernährung für solche Bevölkerungsgruppen zu erleichtern, die mit anderen Maßnahmen nicht oder nur schlecht erreicht werden.

Der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag sieht vor, dass das Konzept zur Strategie wissenschaftsbasiert erarbeitet wird. Dafür wurden die Daten bestehender Studien von nationalen und internationalen Wissenschaftseinrichtungen ausgewertet. Zur Ermittlung des Ist-Zustands der Zufuhr von Zucker, Fetten und Salz kann in Deutschland auf verschiedene Studien zurückgegriffen werden. Die Nationale Verzehrsstudie II (NVS II) wurde vom MRI mit fast 20.000 Personen als repräsentative Studie durchgeführt (2005–2007). Ziel war es, Daten zum Lebensmittelverzehr, zur Nährstoffzufuhr sowie dem weiteren Ernährungsverhalten der deutschen Bevölkerung zu erhalten. Aus diesem umfangreichen Datenpool wurde das Panel der NEMONIT-Studie (Nationales Ernährungsmonitoring) mit etwa 2.000 Personen aufgebaut, um das Ernährungsverhalten der deutschen Bevölkerung fortlaufend zu erfassen sowie zeitliche Entwicklungen des Lebensmittelverzehrs und der Nährstoffzufuhr darzustellen. Hierfür fanden zwischen 2008 und 2015 jährlich Befragungen statt.

Seit 2008 ist am RKI ein Gesundheitsmonitoring etabliert. In der Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland (DEGS1, 2008–2011) wurden rund 7.500 Personen mit standardisierten Befragungs-, Mess- und Erhebungsmethoden untersucht. Die GEDA-Querschnittsbefragungen („Gesundheit in Deutschland aktuell“) der erwachsenen Wohnbevölkerung über 18 Jahre, mit einem Stichprobenumfang von ca. 20.000 Teilnehmenden, erlauben detailliertere Zusammenhangsanalysen von Gesundheitszustand und Gesundheitsverhalten. (Aktuelle Daten liegen aus der GEDA Welle 2014/2015-European Health Interview Survey – EHIS – vor). Eine weitere Komponente des Gesundheitsmonitorings ist die Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS). Die zweite Folgeerhebung von KiGGS (KiGGS Welle 2) wurde zwischen 2014 und 2017 durchgeführt. EsKiMo (Ernährungsmodul des Kinder- und Jugendgesundheitssurveys) und KiESEL (Kinder-Ernährungsstudie zur Erfassung des Lebensmittelverzehrs) sind die Ernährungsmodule innerhalb von KiGGS.

RELEVANTE LEITSÄTZE, VERORDNUNGEN UND GESETZE

Auf nationaler Ebene sind die Zusammensetzung, Produktion und Vermarktung von Lebensmitteln grundsätzlich frei und in der Hand der Unternehmen. In speziellen Fällen sind sie durch Verordnungen, Gesetze und Vorschriften reglementiert, die bei der Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in Fertigprodukten beachtet werden müssen. Daneben existieren Leitlinien wie das Deutsche Lebensmittelbuch oder Branchenleitlinien.

Das Deutsche Lebensmittelbuch

Das Deutsche Lebensmittelbuch (DLMB) ist eine Sammlung von Leitsätzen, die eine wichtige Orientierungshilfe für alle Marktbeteiligten und im Streitfall auch für die Gerichte darstellen. Die Leitsätze beschreiben die Herstellung, Beschaffenheit und weitere Merkmale von mehr als 2.000 Lebensmitteln. Im DLMB steht zum Beispiel, von welchem Tier ein „Wiener Schnitzel“ stammt, wie hoch der Erdbeeranteil in einem Erdbeereis ist oder wie viel Zucker eine Limonade mindestens enthält. Die Leitsätze werden von der unabhängigen Deutschen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Lebensmittelbuch-Kommission erarbeitet und vom BMEL veröffentlicht. Sie sind nicht rechtsverbindlich, sondern haben die Qualität sachverständiger Gutachten. Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) überprüft alle Leitsätze mindestens einmal in der Berufungsperiode der Kommission auf ihre Aktualität, auch hinsichtlich der Beschaffenheit und Zusammensetzung der beschriebenen Lebensmittel. Die DLMBK darf dabei nur in besonderen, begründeten Fällen prägend auf die am Markt befindlichen Produkte einwirken.

Auswirkungen auf die Reduktionsstrategie können die Leitsätze dort entfalten, wo sie Reformulierungsschritten möglicherweise entgegenstehen, indem sie z. B. konkrete Mengenvorgaben für Zucker, Fette oder Salz enthalten. Bei der Arbeit an den Leitsätzen können so ggf. künftig die Ziele der Reduktions- und Innovationsstrategie mitberücksichtigt werden und – wo dies gerechtfertigt ist – durch Leitsatzänderungen unterstützt werden, wobei der gesetzliche Auftrag der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission, die Verkehrsauffassung von Lebensmitteln zu beschreiben, sowie der Rahmen der Geschäftsordnung nicht angetastet werden.

Diätverordnung

Lebensmittel für spezielle Gruppen wie zum Beispiel Patienten, Säuglinge oder Kleinkinder müssen deren speziellen Ernährungserfordernissen entsprechen und sich aufgrund ihrer besonderen Zusammensetzung oder Herstellung deutlich von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs unterscheiden. Diese Anforderungen sind in Deutschland in der Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung) enthalten. In der Diätverordnung finden sich unter anderem detaillierte Regelungen über die Zusammensetzung, Herstellung und Kennzeichnung von Lebensmitteln für Säuglinge (Kinder bis zwölf Monate) und Kleinkinder (Kinder zwischen einem und drei Jahren). Hierdurch soll sichergestellt werden, dass für diese besonders empfindlichen Verbrauchergruppen nur Lebensmittel angeboten werden, die auch für sie geeignet sind. Wichtig ist dabei auch, dass die Eltern anhand der Kennzeichnung ausreichend über die Verwendung dieser Lebensmittel informiert werden. Das BMEL plant, die Diätverordnung im Sinne der Strategie weiterzuentwickeln.

Health-Claims-Verordnung

Nährwertbezogene Angaben sind auf EU-Ebene in der sogenannten Health-Claims-Verordnung geregelt. Danach sind nur die im Anhang der Verordnung aufgeführten nährwertbezogenen Angaben unter den dort genannten Anwendungsbedingungen zulässig. Sollen Reformulierungsanstrengungen mithilfe von nährwertbezogenen Angaben kommerziell kommuniziert werden, sind die Vorgaben dieser Verordnung, insbesondere die Reduktionsvorgaben für die Nährstoffe, zu beachten.

Kartellrecht

Sinn und Zweck des Kartellrechts ist es, den Erhalt eines ungehinderten und möglichst vielgestaltigen Wettbewerbs zu regeln. Spannungen zum Vorhaben der Strategie bestehen darin, dass sich durch die Selbstverpflichtungen möglichst viele Unternehmen einer Branche nach vorheriger Absprache entschließen, ihre Produkte zu reformulieren. Zur Wahrung der kartellrechtlichen Vorschriften ist es deshalb erforderlich, dass die Unternehmen ihre Reduktionsziele im Rahmen der Selbstverpflichtungen freiwillig vornehmen, damit der Wettbewerb nicht eingeschränkt wird.

Lebensmittelsicherheitsrechtliche Vorschriften

Eine weitere Herausforderung für die Unternehmen im Rahmen der Reduktionsmaßnahmen stellt die Beachtung der sonstigen Rechtsvorschriften dar. Beispielsweise müssen bei der Reduktion von Salz in Lebensmitteln tierischen Ursprungs die lebensmittelhygienerechtlichen Vorschriften in Bezug auf die Konservierung der Produkte beachtet werden, um einen hinreichenden Schutz vor möglichen Krankheitserregern zu gewährleisten. Die Bundesregierung wird prüfen, an welchen Stellen das sonstige Lebensmittelrecht den gewünschten Entwicklungen entgegensteht. Soweit hiermit keine Einschränkungen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erfolgen, werden unterstützende Anpassungen vorgenommen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3

Wie wir es angehen: Unsere Leitlinien

Die enge Kooperation aller Akteure, klare Prozess- und Zielvereinbarungen, Maßnahmen der Ernährungsaufklärung, Innovationsförderung sowie ein Monitoring in Kombination mit einer transparenten Prozessbegleitung bilden die folgen-den Leitlinien der Strategie der Bundesregierung.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Um Zucker, Fette und Salz zu reduzieren, handeln wir...

GEMEINSAM

ZIELBEWUSST

LÖSUNGSORIENTIERT

MESSBAR

TRANSPARENT

3.1 Gemeinsam

Als Ergebnis von Gesprächen und Runden Tischen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung sowie von Verbänden aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft konnte eine gemeinsame Basis gefunden werden, die unter anderem in der Unterzeichnung der Grundsatzvereinbarung zwischen BMEL und Lebensmittelwirtschaft mündete. Die Beteiligten haben sich gemeinsam auf die zu adressierenden Handlungsfelder geeinigt und Arbeitsgruppen gegründet, die zu spezifischen Fragen und Herausforderungen konkrete Maßnahmenvorschläge entwickelten.

In den kommenden Wochen und Monaten werden die Wirtschaftsverbände die branchen- bzw. produktbezogenen Prozess- und Zielvereinbarungen abschließen und transparent machen, in denen spezifische Schritte, Maßnahmen und Reduktionsziele festgelegt werden. Die Umsetzung dieser Vereinbarungen soll in einem dialogorientierten Prozess zwischen dem BMEL und den Wirtschaftsverbänden erfolgen, flankiert durch ein wissenschaftsbasiertes Monitoring sowie ein Begleitgremium mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, der Bundesländer sowie von Verbänden aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft.

Das BMEL arbeitet auch bei der Umsetzung mit anderen Ressorts wie dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Bundesministerium für Gesundheit und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, eng verzahnt zusammen.

3.2 Zielbewusst

Die Grundsatzvereinbarung zwischen dem BMEL und den teilnehmenden Wirtschaftsverbänden erklärt gemeinsam das übergreifende Ziel, die Energieaufnahme der Verbraucherinnen und Verbraucher zu senken und dabei die Nährstoffversorgung nicht aus dem Blick zu verlieren. Dafür werden alternativ oder kombiniert der Zucker- und Fettgehalt von Produkten verringert und Packungsgrößen verkleinert. Außerdem soll die Aufnahme von Salz und industriellen trans-Fettsäuren in der Bevölkerung weiter reduziert werden.

Die Strategie soll bis zum Jahr 2025 im Zuge eines transparenten Prozesses umgesetzt werden. Die bereits gestartete Entwicklung von produkt- und branchenbezogenen Prozess- und Zielvereinbarungen wird Anfang 2019 finalisiert. Diese Vereinbarungen fließen als konkrete Beiträge der Ernährungswirtschaft ein. Danach folgen die konkreten Umsetzungen.

Neben der Reduktion des Gehalts von Zucker, Fetten und Salz sollen zahlreiche weitere Maßnahmen umgesetzt werden. Dazu zählen insbesondere auch Fragen der Produktaufmachung oder Werbung speziell an Kinder adressierter Produkte. Die Wirtschaft hat zudem zugesagt, über Sensibilisierungs- und Ausbildungskampagnen das Problembewusstsein bei den Unternehmen zu schärfen. Bundesregierung und Verbraucherverbände werden über Informationskampagnen zur Aufklärung und Verbesserung der Ernährungskompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher beitragen.

3.3 Lösungsorientiert

Eine Reduktion des Zucker-, Fett- und Salzgehaltes stellt die Wirtschaft in einigen Bereichen vor Herausforderungen, die der Zielerreichung nicht im Wege stehen dürfen. Die Bundesregierung ist entschlossen, etwaige Hürden bei der Umsetzung der angestrebten Reduzierungen gemeinsam mit den Unternehmen zu überwin-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den, um die anvisierten Ziele zu erreichen.

Zucker, Fette und Salz erfüllen neben ihrer Funktion als Geschmacksgeber und -träger auch technologische Funktionen während der Herstellung (Textur) und der Lagerung (Haltbarkeit) von Fertigprodukten. Oftmals verleihen sie diesen erst ihre typischen, von Verbraucherinnen und Verbrauchern erwarteten Produkteigenschaften. Eine Reduktion stellt die Unternehmen somit vor technologische, lebensmittelsicherheitsrelevante, sensorische und rechtliche Herausforderungen, die unmittelbar mit der Verbraucherakzeptanz in Verbindung stehen.

Neben der technologischen Machbarkeit sind die Rezepturfreiheit sowie die Wahrung der Qualität und Tradition von Produkten wichtige Elemente der Reduktions- und Innovationstrategie. Die Rezepturänderungen müssen zu geschmacklich einwandfreien Resultaten führen, die auf eine hohe Akzeptanz bei Verbraucherinnen und Verbrauchern treffen. Gerade auch bei der Produktgruppe Brot muss den handwerklich geprägten Strukturen sowie der Einzigartigkeit gerade der deutschen Brotkultur hinsichtlich Tradition und Angebotsvielfalt Rechnung getragen werden. Gleiches gilt für das deutsche Fleischerhandwerk.

Diese Herausforderungen sollen in gemeinsamen Forschungsprojekten in Angriff genommen werden. Dabei hat das BMEL insbesondere die Belange des Handwerks sowie kleinere und mittlere Unternehmen im Blick, denen eine praktikable Umsetzung ermöglicht werden soll.

3.4 Messbar

Ziele und Maßnahmen müssen messbar und überprüfbar sein. Daher wird die Umsetzung der Strategie durch ein umfassendes Monitoring begleitet. Mit dessen Hilfe soll festgestellt werden, wie sich die Grundsituation im festgelegten Zeitverlauf entwickelt und ob Bedarf zur Nachsteuerung oder weiterer Handlungsbedarf besteht.

Das Monitoring wird in den Bereichen Produkte sowie Ernährung und Gesundheit erfolgen. Während ein Produktmonitoring den Gehalt an Energie, Zucker, Fetten und Salz in Fertigprodukten abbildet, liefern Ernährungserhebungen Daten zur Energieaufnahme sowie zur Zucker-, Fett- und Salzzufuhr in der Bevölkerung. Gesundheitserhebungen können zudem Hinweise auf Veränderungen des Gesundheitsstatus der Bevölkerung geben.

Produktmonitoring

Mit einem Produktmonitoring können, aufbauend auf einer bereits erfolgten Basiserhebung, mögliche Veränderungen im Zeitverlauf von Zucker-, Fett- und Salzgehalten in Fertigprodukten ermittelt werden. Die Basis des Produktmonitorings bilden Daten des MRI aus dem Jahr 2016. Die Datenbank des MRI umfasst die Energie- und Nährstoffgehalte von 12.500 im deutschen Lebensmitteleinzelhandel häufig gekauften und vorgefertigten Produkten sowie Angaben zu den „Big Seven“ (Energiegehalt, Fett, gesättigte Fettsäuren, Kohlenhydrate, Zucker, Eiweiß, Salz). Die Lebensmittel wurden dabei in 18 Produktgruppen (z. B. Joghurtzubereitungen) und 167 Untergruppen (z. B. Fruchtjoghurt) unterteilt. Im Jahr 2018 erfolgte eine ergänzende Erhebung der Zuckergehalte von 1.750 Erfrischungsgetränken. Zur Überprüfung der vereinbarten Reduktionsziele werden die Energie-, Zucker-, Fett- und Salzgehalte in den entsprechenden Produkten in regelmäßigen Abständen erneut erhoben und im Begleitgremium erörtert und veröffentlicht.

Ab Herbst 2019 ist die Durchführung einer ersten Folgeerhebung vorgesehen, insbesondere für jene Produktgruppen, bei denen im Rahmen der Strategie Zucker, Fette und/oder Salz reduziert werden sollen. Die Ergebnisse dieser Folgeerhebung werden Mitte 2020 vorliegen und in den Bericht des BMEL einfließen. Lebensmittelwirtschaft und Verbände können bei bereits vor dem Jahr 2016 erfolgten Reduktionsmaßnahmen dem MRI für ausgewählte Produkte belastbare Energie- und Nährstoffdaten zur Verfügung stellen und sich an Fachgesprächen über die Kategorisierung von Produkten beteiligen.

Darüber hinaus existiert mit dem vom MRI betreuten Bundeslebensmittelschlüssel (BLS) eine umfängliche Datenbank für den Energie- und Nährstoffgehalt von fast 15.000 Lebensmitteln, die die Basis für die Auswertung von Verzehrstudien wie der Nationalen Verzehrsstudie und des Nationalen Ernährungsmonitorings ist. Die Lebensmittelwirtschaft hat zugesagt, mit dem MRI einen Prozess über die vereinfachte Aktualisierung des Bundeslebensmittelschlüssels abzustimmen.

Ernährungs- und Gesundheitsmonitoring

Deutschland verfügt sowohl im Bereich des Ernährungs- als auch im Bereich des Gesundheitsmonitorings über langjährige Expertise. Eine bundesweite repräsentative Gesundheits- und Ernährungsstudie der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland (GErn-Studie), die gemeinsam von MRI und RKI durchgeführt wird, setzt die Nationalen Verzehrsstudien (NVS I und II), das Nationale Ernährungsmonitoring (NEMONIT) und das Gesundheitsmonitoring (DEGS/GEDA) fort.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die GErn-Studie ist gestartet, wird bis zum Jahr 2022 durchgeführt und umfasst Untersuchungen und Befragungen zur Ernährung, körperliche Untersuchungen und Laboranalysen von Bioproben zum Gesundheits- und Ernährungsstatus sowie Fragen zum Gesundheits- und Ernährungsverhalten. Im Rahmen der GErn-Studie sollen insgesamt 12.500 Frauen und Männer im Alter von 18–79 Jahren in 300 Studienzentren befragt und untersucht werden, um letztlich von 10.000 Personen detaillierte Informationen zur Ernährung und Gesundheit aus allen Befragungen und Untersuchungen zu erhalten.

Repräsentative Verzehrserhebungen werden zukünftig im Einklang mit europäischen Empfehlungen alle acht Jahre angestrebt, um in regelmäßigen Abständen aktuelle Informationen über den Lebensmittelverzehr, die Nährstoffzufuhr (unter anderem Zucker, Fett und Salz) sowie die Energiezufuhr in der Bevölkerung zur Verfügung zu haben. Die Salzzufuhr wird im Rahmen des Gesundheits- und Ernährungsmonitorings zusätzlich über die Natriumausscheidung im Urin abgeschätzt, da diese Methode in Kombination mit Verzehrserhebungen verlässlichere Daten liefert als Verzehrserhebungen alleine, die etwa das Zusalzen bei Tisch nur unzureichend erfassen können.

Für das Gesundheits- und Ernährungsmonitoring gilt es zu beachten, dass beobachtete Veränderungen beim Gesundheitsstatus oder bei der Nährstoffzufuhr verschiedene Ursachen haben und lediglich Hinweise auf günstige oder ungünstige Entwicklungen auf Bevölkerungsebene geben können. Eine kausale Verknüpfung von beobachteten Veränderungen mit Maßnahmen der Reduktionsstrategie wird nicht möglich sein.

3.5 Transparent

Um Transparenz über Inhalte und Prozesse der Strategie zu gewährleisten, soll eine der Öffentlichkeit zugängliche Internetplattform etabliert werden. Sie wird über den Fortschritt von produkt- oder branchenbezogenen Prozess- und Zielvereinbarungen, über die Ergebnisse des Monitorings und über erfolgreiche Forschungs- und Innovationsansätze informieren.

Die Umsetzung der konkreten produkt- bzw. branchenbezogenen Prozess- und Zielvereinbarungen wird durch ein Gremium begleitet, in dem Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung, der Bundesländer sowie von Verbänden aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft vertreten sein werden. Im Herbst 2019 soll eine erste Bewertung der eingeleiteten Maßnahmen zur Reduktion von Zucker, Fetten und Salz sowie des Energiegehaltes in Fertigprodukten erfolgen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4

Worauf wir uns fokussieren: Unsere Handlungsfelder

Die Reduktion von Zucker, Fetten und Salz einzufordern, ist leicht. Dafür zu sorgen, dass aus dieser Forderung messbare Ergebnisse resultieren, stellt die eigentliche Herausforderung dar. Mit der Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie realisiert die Bundesregierung diese Aufgabe durch eine klare Schwerpunktsetzung und ein engmaschiges Monitoring, das auch die Möglichkeit der Nachsteuerung gibt. Gerade dies macht die Strategie einzigartig in Europa.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.1. Kinder und Jugendliche

Kinder und Jugendliche gehören zu den besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen. In der Kindheit erworbenes Ernährungsverhalten wird oft lebenslang beibehalten und kann zu Übergewicht führen und damit assoziierte, ernährungsmitbedingte Krankheiten auch im Erwachsenenalter begünstigen. Aus diesem Grund erhalten mögliche Reduktionsmaßnahmen bei speziell an Kinder und Jugendliche gerichteten Lebensmitteln eine besondere Priorität im Rahmen der Strategie. Diese Fokussierung ist umso wichtiger, als es bereits in frühen Jahren zu einer Prägung und Festigung von Geschmackspräferenzen und Ernährungsgewohnheiten kommt, die nicht selten lebenslang beibehalten werden. Somit kann die frühe Gewöhnung an eine ausgewogene Ernährung einen wichtigen Beitrag für einen gesundheitsförderlichen Lebensstil leisten.

Im Rahmen der Strategie werden in diesem Handlungsfeld prioritär die folgenden Maßnahmen umgesetzt:

1. Bereits durchgeführte Produktmonitorings zeigen, dass es Produkte gibt, die aufgrund ihrer Optik klar an Kinder adressiert sind und eine ungünstigere Nährstoffzusammensetzung haben als vergleichbare Produkte für Erwachsene. Im Rahmen der produkt- bzw. branchenbezogenen Prozess- und Zielvereinbarungen wird vor diesem Hintergrund eine deutliche Verbesserung der Nährstoffzusammensetzung bei Kinderprodukten umzusetzen sein.

2. In Folge ernährungswissenschaftlicher und medizinischer Erkenntnisse wird empfohlen, bei der Ernährung von Säuglingen und Kleinkindern bis zum Alter von drei Jahren so weit wie möglich auf den Zusatz von Zucker und süßenden Zutaten zu verzichten. Empfohlen werden beispielsweise Wasser und ungesüßter Tee statt gesüßter Getränke. Bis Ende 2019 wird über eine Änderung der Diätverordnung der Zusatz von Zucker und anderen süßenden Zutaten in Säuglings- und Kleinkindertees rechtlich verboten. Auch die sogenannten Kindermilchen, die für Kleinkinder ab einem Jahr auf dem Markt angeboten werden, werden entsprechend in den Blick genommen. Bei der Überarbeitung der EU-Regelung zu Getreidebeikost (z. B. Kinderkekse und Kinderzwieback) wird sich die Bundesregierung ebenfalls für möglichst niedrige Gehalte an zugesetztem Zucker aussprechen. Maßstab ist es, bis zum Jahr 2025 durch diese und weitere Maßnahmen, unter anderem zur Stillförderung, eine erhebliche Reduzierung des Anteils der übergewichtigen und adipösen Kinder im Rahmen der Schuleingangsuntersuchung zu erreichen.

3. Im neu gegründeten Institut für Kinderernährung im MRI werden die Arbeitsschwerpunkte „Fortlaufendes Ernährungsmonitoring“, „Forschung zu den Bestimmungsgründen des Ernährungsverhaltens von Kindern“ und „Wirkungsforschung zur Ernährungspolitik in Deutschland“ eingerichtet. Bis zum Jahr 2025 werden damit Kapazitäten und wissenschaftliche Exzellenz zur Verfügung stehen, mit denen Deutschland national und auf europäischer Ebene die Themenstellungen der Reduktions- und Innovationsstrategie begleiten und gerade mit Blick auf Kinder und Jugendliche oder deren Eltern betreffende Schwerpunktsetzungen wissenschaftlich fundieren kann.

DIE HANDLUNGSFELDER DER REDUKTIONS- UND INNOVATIONSSTRATEGIE

1 ***Kinder und Jugendliche***
Im Fokus: Produkte mit Kinderoptik, Säuglings- und Kleinkindernahrung, Schul- und Kitaessen

2 ***Zucker reduzieren***
Im Fokus: Absenkung der Gesamtkalorien, Verbesserung der Nährstoffzusammensetzung

3 ***Fette reduzieren***
Im Fokus: industrielle trans-Fettsäuren, gesättigte Fettsäuren

4 ***Salz reduzieren***
Im Fokus: Salzspitzen, Unterstützung des Handwerks

5 ***Forschung und Innovation fördern***
Im Fokus: Ausweitung von Forschungs- und Innovationsvorhaben, transparente Kommunikation

6 ***Ernährungskompetenz steigern***
Im Fokus: Aufklärungskampagnen, Wissen verständlich vermitteln

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Studien zeigen, dass der aktuelle Wissensstand über eine gesunde Ernährungsweise und über die Nährstoffzusammensetzung von Lebensmitteln bei Kindern und Jugendlichen – aber auch bei vielen Eltern – nicht befriedigend ist. Vor diesem Hintergrund wird das im vergangenen Jahr neu gegründete Bundeszentrum für Ernährung (BZfE) die Koordination eines Maßnahmenpaketes „Ernährungsaufklärung/Ernährungskompetenz bei Kindern und Jugendlichen" übernehmen. Verschiedene Akteure des Runden Tisches haben bereits signalisiert, hier eigene Beiträge beizusteuern. Mit Blick auf das Jahr 2025 wird folgender Maßstab gesetzt:

   → Es wird ein regelmäßiges Monitoring der Ernährungskompetenz von Kindern und Jugendlichen etabliert (verschiedene Altersklassen);

   → der „Ernährungsführerschein" oder ein vergleichbares Format der Ernährungsbildung wird möglichst flächendeckend zum Einsatz kommen. Der Ernährungsführerschein wird in besonderem Maße die Ernährungskompetenz verbessern und unterstützt damit die Ziele der Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie;

   → für die weiterführenden Schulen werden neue zusätzliche Formate zur Verbesserung der Ernährungskompetenz entwickelt und zum Einsatz gebracht, die unter anderem auch die Stärkung der Kompetenz im Umgang mit lebensmittelbezogener Werbung beinhalten;

   → um größere Kohärenz zwischen den verschiedenen Beratungs- und Aufklärungsinitiativen und -maßnahmen herzustellen, wird eine Plattform für den Austausch von Erfahrungen und Informationen gebildet.

5. Die Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen hat sich in den letzten zehn Jahren fundamental geändert. Aus diesem Grund wird der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) bis zum Frühjahr 2019 seine eigenen Verhaltensregeln ganz gezielt mit dem Schwerpunkt auf an Kinder gerichtete Werbung und Soziale Medien überprüfen und überarbeiten.

6. Auch wenn der Fokus der Strategie auf Fertigprodukten liegt, soll von Beginn an deutlich gemacht werden, dass es auch bei der Außer-Haus-Verpflegung Ansatzpunkte für Verbesserungen gibt. Die DGE wird deshalb die Qualitätsstandards für die Verpflegung in Schulen und Kitas überarbeiten und die Ziele der Strategie berücksichtigen. Bis zum Jahr 2025 werden wir dem Ziel, die Qualitätsstandards zu einem flächendeckenden Einsatz in Deutschland zu bringen, einen wesentlichen Schritt näher gekommen sein.

4.2 Zucker reduzieren

Zucker gibt dem Körper Energie. Doch wie so oft entscheidet das richtige Maß. Die Bundesregierung erwartet, dass es bis zum Jahr 2025 bei den im Folgenden aufgeführten Branchen und Maßnahmenfeldern zu einer zweistelligen prozentualen Reduktion des Zuckergehaltes kommt. Der Fortschritt hierbei wird in dem bis spätestens 2020 zu erstellenden Bericht geprüft und bewertet. Dabei wird produktgruppenbezogen darauf zu achten sein, dass mit der Reduktion von Zucker auch eine Absenkung der Gesamtkalorienzahl bzw. auch eine Verbesserung der Nährstoffzusammensetzung einhergehen sollte.

Im Rahmen der Strategie werden in diesem Handlungsfeld prioritär die folgenden Maßnahmen umgesetzt:

1. Auswertungen des MRI und des RKI zeigen, dass besonders Kinder und Jugendliche einen hohen Anteil an zugesetztem Zucker und zusätzlichen Kalorien über alkoholfreie Erfrischungsgetränke zu sich nehmen. Die Wirtschaftsverbände haben sich dazu verpflichtet, eine branchenbezogene Prozess- und Zielvereinbarung vorzulegen. Die Umsetzung dieser Vereinbarung wird durch ein enges Monitoring begleitet, das auch möglicherweise ungünstige Ausweichreaktionen in den Konsummustern der Bevölkerung, aber auch in der Produktzusammensetzung, erfassen wird. Somit wird die Möglichkeit zur kurzfristigen Nachsteuerung gegeben sein.

GESUNDE ERNÄHRUNGSWEISE FÖRDERN

Neben anderen Akteuren haben der Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte (BVKJ) und die Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (DGKJ) zugesagt, die Ziele der Strategie kommunikativ zu unterstützen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Milchprodukte und Frühstückscerealien gehören zu den Grundnahrungsmitteln, die einen wichtigen Beitrag zur täglichen Nährstoffversorgung leisten. Bezogen auf die Konsummuster spezieller Bevölkerungsgruppen insbesondere bei Kindern und Jugendlichen und gemessen an den absoluten Zahlen des Einsatzes von zugesetztem Zucker, zählen Milchprodukte und Frühstückscerealien ebenfalls zu wichtigen Quellen für die tägliche Kalorien- und Zuckerzufuhr. Maßstab für die von Seiten der Milchwirtschaft und der Produzenten von Frühstückscerealien vorzulegenden Prozess- und Zielvereinbarungen ist eine deutliche Verbesserung der Nährstoffzusammensetzung dieser Produkte mit besonderem Fokus auf Kinder und Jugendliche.

3. Zum Einsatz von Süßstoffen und anderen Zuckerersatzstoffen wird ein begleitendes Monitoring durchgeführt. Im Rahmen eines produktgruppenübergreifenden Forschungsvorhabens sollen die Stärken und Schwächen, aber auch die Chancen und Risiken herausgearbeitet werden. Zwischenberichte und Schlussbericht dieses Vorhabens, das im Jahr 2019 gestartet wird, sollen im Begleitgremium der Strategie vorgestellt und mit Blick auf gegebenenfalls erforderlichen Überprüfungsbedarf diskutiert werden.

4. Im Bereich der zuckergesüßten Erfrischungsgetränke, der Frühstückscerealien und der Milchprodukte verfügen die kleinen und mittleren Unternehmen sowie das Lebensmittelhandwerk nicht über die gleichen Möglichkeiten wie große Unternehmen, in

WERBUNG EINSCHRÄNKEN

Die EU hat ihre Vorschriften für audiovisuelle Mediendienste (AVMD) aktualisiert, sodass für das traditionelle Fernsehen und für neue Dienste wie Abrufdienste künftig gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen. Der Europäische Rat hat die neue AVMD-Richtlinie am 6. November 2018 angenommen. Nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU haben die Mitgliedstaaten 21 Monate Zeit die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. In der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, vorrangig auf dem Weg der Selbstverpflichtung dafür Sorge zu tragen, dass an Kinder gerichtete Werbung für Lebensmittel mit hohen Gehalten an Zucker, Fetten und Salz eingeschränkt wird. In dieser Richtlinie verpflichten sich die EU-Mitgliedstaaten, im Rahmen sogenannter „Code of Conduct“ Selbstverpflichtungen der Wirtschaft zu Verhaltensregeln zu etablieren. In Deutschland existiert bereits eine entsprechende Selbstverpflichtung. Der Deutsche Werberat hat sich dazu bekannt, diese Selbstverpflichtung nun im Hinblick auf die geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse und auf neu hinzugekommene digitale Medien zu überprüfen und zu überarbeiten.

FOKUS „GESUNDE PRODUKTGRUPPEN“

Milchprodukte und Frühstückscerealien werden von den Verbraucherinnen und Verbrauchern überwiegend als grundsätzlich „gesunde Produktgruppen“ wahrgenommen. Diese Wahrnehmung wird unterstützt durch Empfehlungen von Fachgesellschaften. Insbesondere in Phasen des starken Wachstums, also bei Kindern und Jugendlichen, wird der tägliche Verzehr von Milchprodukten aufgrund ihres hohen Protein- und Calciumgehalts empfohlen. Auch Frühstückscerealien genießen einen guten Ruf, insbesondere wenn es sich um Vollkornprodukte handelt, denen positive Wirkungen auf die Gesundheit zugeschrieben werden.

Der Realität halten diese Zuschreibungen jedoch nicht immer stand: Stichprobenartige Analysen des MRI bei verzehrfertigen Joghurtzubereitungen ergaben Spannbreiten des Zuckergehalts von 4,0 g/100 g bis 22,0 g/100 g (durchschnittlicher Zuckergehalt von 13,7 g/100 g). Die Angabe bezieht sich dabei auf den Gesamtzuckergehalt, ohne Unterscheidung zwischen natürlich vorkommendem Zucker und zugesetztem Zucker. Hohe Spannbreiten lassen sich auch bei Frühstückscerealien nachweisen. Die Strategie zielt darauf ab, in beiden Produktgruppen die Nährstoffzusammensetzung zu verbessern bzw. den Kaloriengehalt bzw. den Gehalt an zugesetztem Zucker schrittweise zu verringern. In den Produktgruppen natürlich vorkommender Zucker (aus Milch, Frucht, Trockenfrüchten) sowie bei Cerealien der durch den Einsatz von Nüssen bedingte Fettgehalt sind nicht Gegenstand der Reduktion. Eine Steigerung des Ballaststoffanteils in den Frühstückscerealien wird aus Sicht der Wissenschaft begrüßt und gefördert. Im Vordergrund stehen Produkte, die hauptsächlich von Kindern konsumiert werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

FOKUS INNOVATION: SÜSSE ALTERNATIVEN

Neue wissenschaftliche Erkenntnisse können helfen, die angestrebten Reformulierungen zu unterstützen. „Neuartige Zucker in Lebensmitteln" lautet der Titel eines Forschungs- und Innovationsprojekts, das die Entwicklung und Erprobung eines neuartigen und kalorienarmen Zuckers zum Ziel hat. Dieser soll einen aktiven Beitrag zu einer ausgewogenen und gesünderen Ernährung leisten. Die sensorischen und technologischen, aber auch die ernährungsphysiologischen Eigenschaften des Zuckers sollen in Lebensmittelrezepturen untersucht werde. Auf Basis der über die neuen Zucker gewonnenen Erkenntnisse kann anschließend eine Reformulierung der Lebensmittel erfolgen. In eine ähnliche Richtung geht auch ein Forschungsvorhaben zur Steigerung der Süßkraft von Laktose in Milcherzeugnissen. Untersucht werden sollen die Möglichkeiten eines zweistufigen enzymtechnologischen Verfahrens mit dem Ziel, den Gehalt an zugesetztem Zucker zu reduzieren. Weitere Forschungs- und Innovationsvorhaben zur gezielten Ergänzung von Aktivitäten im Rahmen der Strategie sind vorgesehen.

Forschung zu investieren, Rezepturen zu ändern oder Rohstoffauswahl und Produktion im Sinne der Strategie zu optimieren. Gleichzeitig sind gerade sie Garanten eines vielfältigen, hochwertigen und traditionellen Lebensmittelangebots. Maßstab für das Jahr 2025 ist es daher, dafür zu sorgen, dass auch die kleinen, handwerklich arbeitenden Betriebe den steigenden Ansprüchen an eine gesündere Produktzusammensetzung gerecht werden können. Innovation und Tradition sollen sich fruchtbar ergänzen. Das BMEL wird hierzu einen eigenen Förderschwerpunkt setzen, der die Ziele der Strategie, hier speziell die Reduktion des Zuckeranteils, in den Fokus nimmt.

5. Das Lebensmittelhandwerk wird sich im Rahmen der Prozess- und Zielvereinbarungen dazu verpflichten, mit aufklärungs- und ausbildungsbezogenen Maßnahmen in der eigenen Mitgliedschaft dafür zu sorgen, dass es bis zum Jahr 2025 zu einer Sensibilisierung der Betriebe und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hinblick auf die Ziele der Strategie kommen wird.

4.3 Fette reduzieren

Fette sind hochwertige Energielieferanten. Darüber hinaus sind bestimmte Fettsäuren für den Menschen essentiell (d.h., sie müssen mit der Nahrung aufgenommen werden) und gehören somit zu einer gesunden Ernährung. Aus diesem Grund ist die Zusammensetzung der mit der Nahrung aufgenommenen Fette entscheidend. Erwünscht ist ein hoher Anteil an ungesättigten Fettsäuren, der vor allem in pflanzlichen Ölen und Fisch zu finden ist. Gesättigte Fette sollten hingegen nur in geringen Mengen verzehrt werden und der Anteil an industriellen trans-Fettsäuren sollte möglichst niedrig sein.

Im Rahmen der Strategie werden in diesem Handlungsfeld prioritär die folgenden Maßnahmen umgesetzt:

1. Der nationale Prozess zur Minimierung von industriellen trans-Fettsäuren, auf den sich das BMEL und die Lebensmittelwirtschaft verständigt haben und der seit dem Jahr 2011 erfolgreich läuft, wird durch die Formulierung von ergänzenden praxisbezogenen Forschungsvorhaben gezielt ergänzt.

2. Auch vor diesem Hintergrund unterstützt die Bundesregierung die Einführung eines EU-weiten Grenzwertes für industrielle trans-Fettsäuren, die nicht natürlicherweise in tierischen Fetten vorkommen.

3. Der Gehalt an gesättigten Fettsäuren ist in verschiedenen verarbeiteten Produkten weiterhin deutlich zu hoch und kann, beispielsweise durch Austausch der eingesetzten Fette, gesenkt werden. Für besonders betroffene Produktgruppen wird die Bundesregierung gemeinsam mit der Ernährungswirtschaft produktbezogene Lösungen entwickeln. Ziel ist es, bis zum Jahr 2025 zu einem aus wissenschaftlicher Sicht akzeptablen Maß der Aufnahme in der Bevölkerung zu kommen. Lebensmittelrechtliche Vorgaben, technologische Grenzen und vor allem die Verbrauchererwartung an die Zusammensetzung traditioneller Produkte und Zutaten, wie Käse oder Wurstprodukte, können der Reduktion gesättigter Fettsäuren jedoch Grenzen setzen.

4. Auch bei der Reduktion von industriellen trans-Fettsäuren und gesättigten Fettsäuren wird die Strategie darauf achten, das Lebensmittelhandwerk zu begleiten und dafür zu sorgen, dass die Betriebe den steigenden

Ansprüchen an eine gesündere Produktzusammensetzung gerecht werden können. Im Rahmen des Forschungsprogramms des BMEL wird es eine gesonderte Bekanntmachung zur Förderung von Innovationen zur Reduktion von trans-Fettsäuren und gesättigten Fettsäuren in der Produktzusammensetzung geben.

4.4 Salz reduzieren

Die DGE empfiehlt eine Aufnahme von maximal 6 g Salz pro Tag. Die Strategie will dafür sorgen, dass noch mehr Menschen diesen Zielwert im Jahr 2025 einhalten können. Bei der Reduktion von Salz liegt der Fokus sowohl auf industriell hergestellten Produkten als auch auf Produkten, die durch das Lebensmittelhandwerk hergestellt werden.

Im Rahmen der Strategie werden in diesem Handlungsfeld prioritär die folgenden Maßnahmen umgesetzt:

1. Ein hoher Anteil der Salzzufuhr stammt von handwerklich und industriell produziertem Brot. Auf der Agenda der Strategie steht bei dieser Produktgruppe der Abbau sogenannter Salzspitzen, also des überdurchschnittlich hohen Salzanteils bestimmter Produkte (Quartilsansatz). Durch eine Prozess- und Zielvereinbarung mit dem deutschen Bäckerhandwerk soll der Rahmen dafür gesetzt werden, dass über ein Minimierungskonzept die Produkte innerhalb einer Vergleichsgruppe mit den jeweils höchsten Salzgehalten kritisch betrachtet und unter anderem durch Sensibilisierungsmaßnahmen abgesenkt werden. Durch ein Monitoring und die regelmäßige Wiederholung dieses Verfahrens soll es gelingen, bis zum Jahr 2025 eine signifikante Senkung der Salzspitzen in Brot zu erreichen. Ergänzt wird dieses Vorgehen durch ein Bündel an begleitenden Maßnahmen, die unter anderem auch die industriell gefertigten Brote betreffen.

2. Neben Brot sollen im Rahmen der Strategie weitere Produktgruppen adressiert werden, die – teilweise auch nur für bestimmte Verbrauchergruppen – einen bedeutenden Anteil zur Salzzufuhr beisteuern. Das deutsche Fleischerhandwerk und die Tiefkühlwirtschaft (Fertigpizzen) werden dabei den Anfang machen und haben zugesagt, Prozess- und Zielvereinbarungen zur Reduktion des Salzgehaltes in einzelnen Produktgruppen vorzulegen. Mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten werden dabei die technologische Machbarkeit und die Lebensmittelsicherheit eine große Bedeutung einnehmen. Durch das

TRADITION TRIFFT INNOVATION: „DEUTSCHLAND, LAND DES LEBENSMITTEL-HANDWERKS“

Die handwerkliche Herstellung von traditionellen Lebensmitteln hat in Deutschland einen ganz besonderen Stellenwert und bildet in vielen Regionen die entscheidende Grundlage für eine ausgewogene Ernährung.

Die Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher an das Lebensmittelhandwerk haben sich in den letzten Jahren jedoch gewandelt. Fertigprodukte gewinnen an Bedeutung. Vegane und vegetarische Produkte werden immer beliebter. Der Wunsch nach kalorienärmeren Lebensmitteln im Schul- und Büroalltag wächst und steht einer steigenden Nachfrage nach ursprünglichen Spezialitäten gegenüber.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft fördert die Entwicklung innovativer Herstellungsverfahren und setzt sich dafür ein, dass kleine handwerkliche Betriebe wettbewerbs- und konkurrenzfähig bleiben.

Beispielsweise Backwaren wie Berliner, Schmalzkuchen oder Donut:
Diese Siedegebäcke erhalten ihren typischen Geschmack erst dadurch, dass sie in heißem Fett ausgebacken werden. Ein derzeit am Max Rubner-Institut laufendes Innovationsvorhaben untersucht, wie sich der Fetteintrag während des Frittierens reduzieren lässt. Dafür experimentieren die Forscherinnen und Forscher unter anderem mit unterschiedlichen Weizensorten oder wasserbindenden Zusätzen.

Beispielsweise Wurstwaren wie Salami:
Diese Rohwürste sind traditionelle Fleischerzeugnisse mit einem großen Marktanteil - häufig allerdings auch mit einem hohen Speckanteil. Am MRI sollen jetzt innovative Verfahren zur Substitution von Speck in fermentierten Rohwürsten durch lösliche und unlösliche Kohlenhydrate, Proteine und Öle entwickelt werden. Die reformulierten Produkte sollen in technologischer und mikrobiologischer Qualität gleichwertig mit konventionellen Produkten sein und eine verbesserte Nährstoffzusammensetzung aufweisen. Und ganz besonders wichtig. Die neuen Produkte müssen schmecken!

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

FOKUS INNOVATION: SALZREDUKTION IN FISCHPRODUKTEN

Fisch ist gesund – aber viele Fischprodukte sind auch sehr salzig. Das gilt insbesondere für Produkte, die ohne Wärmeeinwirkung gar gemacht werden. Hier spielt Salz eine besondere Rolle zur Gewährleistung der Haltbarkeit. Ob es auch anders geht, untersuchte ein MRI-Forschungsprojekt am Beispiel von Heringsfilets und kaltgeräuchertem Lachs. Die Forscherinnen und Forscher setzten Salzaustauschstoffe ein. Diese enthalten statt Natrium zum Beispiel Kalium und weitere Komponenten, die Geschmacksabweichungen kompensieren. Umfangreiche Tests zeigten: Mit Salzaustauschstoffen lassen sich die Kochsalzgehalte in den beiden untersuchten Produkten bis zur Hälfte reduzieren, ohne dass Qualität und Sicherheit leiden.

produktbezogene Monitoring der Maßnahmen soll es gelingen, bis zum Jahr 2025 eine signifikante Senkung des Salzgehaltes in den jeweiligen Produktgruppen zu erreichen.

3. Mit Blick auf die technologischen Möglichkeiten ist es – analog zum Vorgehen bei der Reduktion der industriellen trans-Fettsäuren – für einzelne Produktgruppen vorgesehen, gemeinsam mit der Ernährungswirtschaft spezielle produktbezogene Rahmenleitlinien zu entwickeln.

4. Um das Lebensmittelhandwerk noch intensiver für das Thema Salzspitzen zu sensibilisieren, wird das Lebensmittelhandwerk Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Reduktion von Salz durchführen und in die Lehrinhalte einfließen lassen.

5. Im Rahmen des Forschungsprogramms des BMEL wird es eine gesonderte Bekanntmachung zur Förderung von Innovationen zur Reduktion von Salz geben.

FOKUS FÖRDERUNG: 5 MILLIONEN FÜR REFORMULIERUNGSPROJEKTE

Das BMEL fördert derzeit am MRI und im Rahmen des Innovationsprogramms Forschungsarbeiten zu Möglichkeiten, Lebensmittel mit weniger Zucker, Fett und Salz herzustellen mit rund 5 Millionen Euro. Diese Forschung umfasst unter anderem Fragestellungen zur Anwendung neuer Technologien, zur Sicherheit und Haltbarkeit reformulierter Produkte und nicht zuletzt zur ernährungsphysiologischen und geschmacklichen Qualität der Lebensmittel.

4.5 Forschung und Innovation

Die Reduktion von Zucker, Fetten und Salz kann neben dem Geschmack der Produkte auf vielen Ebenen Veränderungen hervorrufen: Unter anderem haben diese Zutaten Einfluss auf die Produktion, die Konsistenz und die Haltbarkeit. Auch die Frage der Verbraucherakzeptanz spielt eine wesentliche Rolle.

Daher erhalten Maßnahmen der Forschungs- und Innovationsförderung bis hin zu Modell- und Demonstrationsvorhaben einen besonderen Stellenwert. Speziell die Umsetzbarkeit von neuartigen Methoden und Verfahren zur Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in die Praxis soll wissenschaftlich begleitet werden. Auch die Wirtschaft hat zugesagt, ihre langjährige Expertise zu teilen, um die Effektivität und Praxisrelevanz der verschiedenen Maßnahmen zu gewährleisten.

Im Rahmen der Strategie werden in diesem Handlungsfeld prioritär die folgenden Maßnahmen umgesetzt:

1. Es wird eine digitale Plattform eingerichtet, um das Verfahren transparent zu gestalten und über abgeschlossene und noch laufende Forschungs- und Innovationsvorhaben zu informieren.

2. Die bereits laufenden, von Seiten des BMEL geförderten Forschungs- und Innovationsvorhaben mit Bezug zur Reformulierung, werden weiter eng begleitet und bei positivem Ergebnis für die breitere Praxis transparent und nutzbar gemacht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BMBF-ERNÄHRUNGSFORSCHUNG: GESÜNDERE LEBENSMITTEL FÜR JEDES LEBENSALTER

Die vom BMBF mit insgesamt rund 56 Mio. Euro geförderten vier „Kompetenzcluster der Ernährungsforschung“ erarbeiten neue Strategien, damit sich Menschen in den unterschiedlichen Lebensphasen gesünder ernähren können. Ein Schwerpunkt der Cluster liegt auf der Entwicklung neuer Lebensmittel mit reduziertem Fett- und Salzgehalt bzw. erhöhtem Eiweißanteil unter Verwendung regionaler Komponenten (ungesättigte Fette/Rapsöl, pflanzliches Protein, Ballaststoffe). Dabei geht es auch darum, gesundheitsförderliche Varianten bekannter Fertigprodukte zu entwickeln. Die Effekte und auch die Verbraucherakzeptanz dieser neuen Lebensmittel werden in Interventionsstudien getestet. Regionale KMU sind dabei direkt in den Forschungsprozess mit eingebunden. Die Kompetenzcluster entwickeln auch neue digitale Kommunikationsinstrumente, um gesunde Lebensmittel und Ernährungsweisen gezielt zu bewerben.

DLMBK: LEITSÄTZE ÜBERPRÜFEN

Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) wird bei ihrer turnusmäßigen Überprüfung der Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuchs, die mindestens einmal in der Berufungsperiode der Kommission erfolgt, prüfen, ob und wie sie zur Erreichung der Ziele der Reduktions- und Innovationsstrategie ggf. beitragen kann. In besonderen Fällen, in denen die Leitsätze möglicherweise der Reformulierung entgegenstehen, kann die DLMBK eine Überarbeitung bestehender Leitsätze prüfen und auf geänderte Verkehrsauffassungen reagieren.

Hierbei bewegt sich die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission weiterhin im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags, die Verkehrsauffassung am Markt befindlicher Lebensmittel zu beschreiben und nur in den gebotenen Fällen, in denen noch keine Verkehrsauffassung existiert oder sich eine Verkehrsauffassung in eine unerwünschte Richtung entwickelt, prägend tätig zu werden.

3. Die im Rahmen der „Kompetenzcluster der Ernährungsforschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) bereits geförderten Projekte zur Reformulierung von verarbeiteten Lebensmitteln werden ebenfalls in geeigneter Weise transparent und nutzbar gemacht.

4. Das BMEL wird zur Begleitung der Strategie durch zusätzliche Forschungs- und Innovationsvorhaben bis zum Jahr 2025 durch Prioritätensetzung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsansätze im Bereich Forschung und Innovation erhebliche Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Startpunkt sind mehrere Bekanntmachungen zur Förderung von Innovationsvorhaben, bei denen Wissenschaft und Wirtschaft – in besonderem Maße Handwerksunternehmen sowie KMU – gemeinsam innovative Lösungswege im Sinne der Strategie entwickeln.

5. International werden sehr unterschiedliche ernährungspolitische Maßnahmen erprobt und zum Einsatz gebracht. Das BMEL wird Meta-Studien in Auftrag geben, um die Wirkungen der unterschiedlichen Maßnahmen in ihrem jeweiligen nationalen Kontext im Hinblick auf eine nachhaltige Senkung der Gesamtenergiezufuhr sowie die Nährstoffversorgung der Bevölkerung zu erfassen.

6. Zur weiteren Unterstützung von Anstrengungen der Wirtschaft steht den Unternehmen, insbesondere auch den KMU, die Forschungsförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) offen. Hierzu zählt neben dem Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) vor allem das Programm Industrielle Gemeinschaftsforschung (IGF), das durch die Teilnahme und Mitarbeit an konkreten Forschungsprojekten einen schnellen und direkten Zugang zu aktuellen Forschungsergebnissen verschafft. In diesem Rahmen werden unter anderem Projekte des Forschungskreises der Ernährungsindustrie e. V. (FEI) gefördert.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.6 Aufklärung und Ernährungskompetenz

Rezepturänderungen allein garantieren keine gesündere Ernährung. Letztlich entscheiden die Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihrem Einkauf selbst darüber, welche Lebensmittel sie kaufen und ob bei der Auswahl gesundheitsrelevante Aspekte eine Rolle spielen. Die Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in Fertigprodukten ist nur dann zielführend, wenn es Schritt für Schritt gelingt, die gesunde Wahl für den Konsumenten auch zur einfacheren Wahl zu machen.

Voraussetzung dafür ist die Aufklärung und die Stärkung der Ernährungskompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Eine wichtige Grundlage hierfür bildet eine leicht verständliche Nährwertkennzeichnung auf den Lebensmittelpackungen.

Seit dem 13.12.2016 ist die Kennzeichnung des Brennwerts sowie der Nährstoffe Fett, gesättigte Fettsäuren, Kohlenhydrate, Zucker, Eiweiß und Salz bei vorverpackten Lebensmitteln verpflichtend anzugeben. Hinzu kommt die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis den Brennwert sowie die Nährstoffe Fett, gesättigte Fettsäuren, Zucker und Salz im Hauptsichtfeld zu wiederholen sowie mittels grafischer Formen oder Symbole zusätzlich zu Wörtern oder Zahlen darzustellen.

Im Rahmen der Strategie werden in diesem Handlungsfeld prioritär die folgenden Maßnahmen umgesetzt:

1. Aufklärungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Stärkung der Ernährungskompetenz müssen das Wissen zielgruppengerecht verständlich und anschaulich vermitteln. Vonseiten des BMEL wird die Strategie durch eine breit angelegte, die verschiedenen Zielgruppen adressierende Aufklärungskampagne begleitet. Neben den im Handlungsfeld „Kinder und Jugendliche“ genannten Maßnahmen wird diese Kampagne unter anderem verbesserte und zielgruppengerechte Informationsangebote für verschiedene Altersgruppen (z. B. Menschen mit Migrationshintergrund, Bevölkerung in sozial benachteiligten und strukturschwachen Stadt- und Ortsteilen) beinhalten. Das im vergangenen Jahr neu gegründete BZfE wird hierbei eine koordinierende Rolle übernehmen. Verschiedene Akteure des Runden Tisches haben bereits signalisiert, eigene Beiträge beizusteuern. Maßstab für den Erfolg bis zum Jahr 2025 wird es sein, auf der Basis eines im Jahr 2019 startenden Monitorings der Ernährungskompetenz der Bevölkerung, kontinuierliche Verbesserungen zu erreichen. Das Monitoring wird zudem die Möglichkeit geben, besonders zu adressierende Zielgruppen zu identifizieren.

2. Der Koalitionsvertrag gibt der Bundesregierung darüber hinaus den Auftrag, bis Sommer 2019 ein vereinfachtes Nährwertkennzeichnungssystem unter Beteiligung von Verbänden der Lebensmittelwirtschaft und der Verbraucherschaft auf den Weg zu bringen. Bei der Entwicklung dieses Systems werden die Ziele und Inhalte der vorliegenden Strategie eine wesentliche Grundlage bilden. Einen hohen Stellenwert wird zudem eine kriterienbezogene Bewertung bereits bestehender Nährwertkennzeichnungssysteme haben. Maßstab für den Erfolg wird es sein, dass die schließlich gewählte Form der vereinfachten Nährwertdarstellung das Verbraucherverständnis wie auch das Verbraucherverhalten hin zu einer gesünderen Lebensmittelwahl verbessert und unterstützt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5

Volle Kraft voraus: Jetzt folgt die Umsetzung

Mit der Unterzeichnung der Grundsatzvereinbarung zwischen BMEL und Wirtschaftsverbänden am 26. September 2018 in Berlin wurde ein wesentlicher Grundstein für die Strategie gelegt. Darauf aufbauend werden nun kontinuierlich Ziel- und Prozessvereinbarungen den weiteren Weg konkretisieren. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher wird die Wahl gesünderer Lebensmittel damit Schritt für Schritt einfacher.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ab Anfang 2019 wird die Umsetzung der Strategie beginnen. Durch den Beginn der Maßnahmen in den dargestellten Handlungsfeldern wird ein Startschuss gegeben. Weitere Maßnahmen sollen folgen. Auch die weiteren Beteiligten der Strategie – Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung, der Bundesländer sowie von Verbänden aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft – werden ihren Beitrag im Rahmen der Strategie leisten. Dies kann durch einen Beitrag zur Forschung und Innovation oder zur Verbesserung der Ernährungskompetenz erfolgen. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Ausland sollen durch die laufende wissenschaftliche Begleitung einfließen.

Zusammen leisten alle Akteure einen Beitrag dazu, dass für die Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich der Fertigprodukte zunehmend mehr gesundheitsförderliche Optionen zur Verfügung stehen.

Zunächst erfolgt die Fokussierung auf die bereits beschriebenen Handlungsfelder. Bei der Umsetzung der Strategie handelt es sich jedoch um einen mehrjährigen Prozess, in dessen weiterem Verlauf die gewählten Maßnahmen durch ein umfassendes Monitoring begleitet, überprüft und bei Bedarf weiterentwickelt werden.

5.1 Energiezufuhr senken und Nährstoffversorgung im Blick behalten

Bei den vielfältigen Reduktionsmaßnahmen werden die übergeordneten Ziele der Strategie berücksichtigt. Es kommt bei der Reformulierung der Produkte darauf an, die Energiezufuhr der Bevölkerung zu senken, aber auch zugleich eine ausgewogene Nährstoffversorgung im Blick zu behalten. Auch die Aufnahme von Salz und von industriellen trans-Fettsäuren in der Bevölkerung soll weiter reduziert werden. Auf diesem Weg kann in Zukunft durch eine gesündere Ernährungsweise ein Beitrag zur Gesundheit der Bevölkerung geleistet werden.

5.2 Transparente Prozessbegleitung durch digitale Plattform und Begleitgremium

Der Prozess der Strategie soll transparent gestaltet werden, damit zum einen die Öffentlichkeit sich umfassend informieren kann und zum anderen zeitnahe Bewertungen der Umsetzungsprozesse erfolgen können. Um dies zu gewährleiten wird eine digitale Plattform etabliert, durch die sich die Öffentlichkeit über die Fortschritte der Strategie informieren kann. Die Umsetzung der konkreten produkt- bzw. branchenbezogenen Prozess- und Zielvereinbarungen wird durch ein Begleitgremium unterstützt, in dem Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung, der Bundesländer sowie von Verbänden aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft angemessen vertreten sein werden. Die Aufgaben des Begleitgremiums werden darin bestehen, die Reduktionsmaßnahmen zu erörtern und Empfehlungen abzugeben, wie die Reduktionsstrategie auch in Zukunft erfolgreich implementiert werden kann. Durch die Mitwirkung des Begleitgremiums kann bereits im Herbst 2019 eine erste Bewertung der Maßnahmen zur Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in Fertigprodukten erfolgen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

AVMD-RL	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BLL	Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde
BLS	Bundeslebensmittelschlüssel
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BZfE	Bundeszentrum für Ernährung
DEGS	Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung
DLMB	Deutsches Lebensmittelbuch
EsKiMo	Ernährungsstudie des Kinder- und Jugendgesundheitssurveys
FEI	Forschungskreis der Ernährungsindustrie e. V.
GEDA	Gesundheit in Deutschland aktuell
GErn-Studie	Gesundheits- und Ernährungsstudie der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland
HLG	Hochrangige Gruppe (engl. High Level Group)
IGF	Programm Industrielle Gemeinschaftsforschung
KiGGs	Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MRI	Max Rubner-Institut
NEMONIT	Nationales Ernährungsmonitoring
NVS II	Nationale Verzehrsstudie II
RKI	Robert Koch-Institut
WHO	Weltgesundheitsorganisation (engl. World Health Organization)
ZAW	Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft
ZIM	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.